



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 27.6.2012 г.
COM(2012) 351 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

**относно конкретни начини за засилване на борбата с данъчните измами и
укриването на данъци, включително по отношение на трети държави**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

относно конкретни начини за засилване на борбата с данъчните измами и укриването на данъци, включително по отношение на трети държави

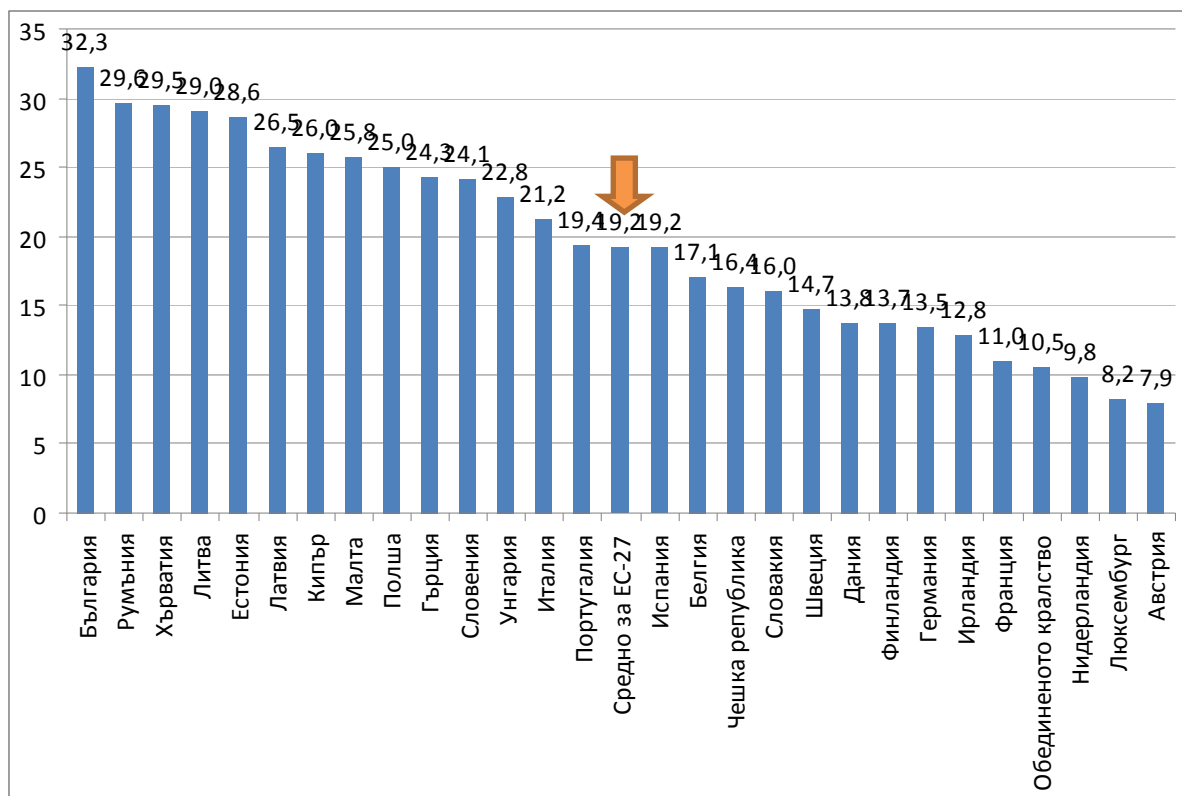
1. ВЪВЕДЕНИЕ

Данъчните измами и укриването на данъци ограничават способността на държавите членки да увеличат приходите и да провеждат своята икономическа политика. По време на фискална консолидация, когато много от държавите членки трябва да намалят разходите и да увеличат приходите, данъчните измами и укриването на данъци¹ затрудняват още повече провеждането на фискална политика. Данните за обема на сивата икономика в ЕС сочат, че тя възлиза на около една пета от БВП, което дава първоначална представа за сериозността на проблема.

Фигура 1: Данни за обема на сивата икономика за 2011 г. (% от БВП)²

¹ Данъчните измами са форма на умишлено укриване на данъци, което обичайно се наказва по силата на наказателното право. Терминът включва ситуации, при които умишлено се внасят неверни декларации или се изготвят фалшиви документи. Укриването на данъци обикновено обхваща незаконни споразумения, при които се укриват или пренебрегват данъчни задължения, т.е. данъкоплатецът плаща по-малко данъци, отколкото той е правно задължен да плати, като укрива доходи или информация от данъчните органи.

² Източник: Schneider, F. (2012 г.), „Обем и развитие на сивата икономика между 2003 и 2012 г.: някои нови факти“. Посочените в това проучване цифри се основават на предположения и затова следва да се разглеждат внимателно, тъй като точността им не е доказана.



Десетки милиарди евро също така са държани в офшорни зони и често не са обект на деклариране и на облагане с данъци, което намалява националните данъчни приходи. Предвид мащаба на нарушенията засилването на борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци не е само въпрос на приходи, но и на справедливост. Не трябва да се забравя, че по-голямата част от данъкоплатците в ЕС като цяло се стремят да изпълняват данъчните си задължения. Особено при настоящите трудни икономически условия тези честни данъкоплатци не следва да поемат допълнителни данъчни увеличения, които компенсират загубите вследствие на извършени данъчни измами и укриване на данъци. Следователно акцентът следва да се постави върху борбата с измамите и укриването на данъци. В настоящото съобщение не се разглежда недекларираната трудова дейност като такава, въпреки че това може да възникне при укриването на косвени данъци. В документ COM (2007) 628 беше разгледан подходът за справяне с недекларираната трудова дейност. Ползите от разрешаването на тези проблеми могат да бъдат значителни. Данните показват, че само неотдавнашните инициативи за насърчаване на доброволното спазване на данъчното законодателство вследствие на инициатива на Г-20, мобилизираха за период от 2 години 10 милиарда евро за съответните държави — членки на ЕС³. Чрез намаляване на измамите и укриването на данъци държавите членки могат да увеличат данъчните приходи, което ще им даде също така по-голяма свобода при реструктурирането на данъчните им системи по начин, който насърчава по-добре растежа според посоченото в годишния обзор на растежа от 2012 г.⁴.

³ ОИСР: Епохата на банковата тайна приключи; процесът на Г-20/ОИСР постига резултати, 26 октомври 2011 г.

⁴ Съобщение на Комисията относно годишния обзор на растежа от 2012 г. – COM (2011) 815 окончателен от 25 ноември 2011 г. – 17229/11; Заклучения на Съвета от 16 февруари 2012 г. (6353/1/12 Rev. 1)

През последните години трудностите, свързани с данъчните измами и укриването на данъци, нараснаха значително. Глобализацията на икономиката, развитието на технологиите, разпространението на измамите в световен мащаб и възникналата в резултат на това взаимозависимост на данъчните органи на държавите членки показват ограниченията на предприятиите на национално ниво подходи и засилват необходимостта от съвместни действия.

Поради това на 2 март 2012 г. Европейският съвет призова Съвета и Комисията бързо да разработят конкретни начини за подобряване на борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци, включително и по отношение на трети държави, и да докладват до юни 2012 г. През април Европейският парламент прие резолюция в отговор на спешната необходимост от действия в тази област.

Следователно е крайно необходимо да се подобри ефикасността и ефективността на събирането на данъчни постъпления. Проблемите, свързани с данъчните измами и укриването на данъци, трябва да се разрешат на три равнища: първо, събирането на данъчни постъпления в рамките на всяка държава членка трябва да бъде подобро. Второ, необходимо е да се засили трансграничното сътрудничество между данъчните администрации на държавите членки. Трето, ЕС трябва да има ясна и последователна политика спрямо трети държави с цел насърчаване на неговите стандарти на международно равнище и гарантиране на равнопоставени условия на конкуренция. Сътрудничеството на равнище ЕС има добавена стойност във всяка една от тези три области.

В настоящото съобщение се посочва как може да се подобри спазването на данъчното законодателство и как да бъдат намалени данъчните измами и укриването на данъци посредством по-добро използване на съществуващите правни инструменти и приемането на предстоящите предложения на Комисията. В него се посочват също така области, в които по-нататъшните законодателни действия или координация ще бъдат от полза за ЕС и за държавите членки. Такива действия следват не само да са насочени към борбата с измамите и укриването на данъци, но също така и борбата с агресивното данъчно планиране. Агресивното данъчно планиране включва използване на изкуствени операции или структури и възползване от несъответствията между данъчните системи, което подронва данъчните правила на държавите членки и изостря загубата на данъчни постъпления.

2. ПО-ЕФЕКТИВНО СЪБИРАНЕ НА ДАНЪЧНИ ПОСТЪПЛЕНИЯ В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

Държавите членки имат пълен суверенитет по отношение на събирането на данъчни постъпления, функционирането и последователността на тяхното законодателство в данъчната област и данъчните администрации, събирането на данъчни постъпления и борбата с данъчните измами.

Въпреки това националните действия (или бездействие) имат пряко влияние върху функционирането на вътрешния пазар като цяло, тъй като те могат да нарушат конкуренцията между предприятията на ЕС, както и върху способността на държавите членки да изпълнят ангажиментите си по линия на Пакта за стабилност и растеж.

Значението на данъчната политика по отношение на фискалната консолидация и растежа е ясно признато в процеса на европейския семестър⁵ и в пакта „Евро плюс“⁶. В рамките на Г-20 на това също беше обърнато внимание. Справедливата и амбициозна фискална консолидация е затруднена от неефикасното и неефективно събиране на данъчни постъпления.

В обширния анализ, извършен от Комисията в рамките на европейския семестър и превърнат в препоръки както за отделните държави членки, така и за еврозоната, беше установено, че много държави членки са изправени пред действителни и сериозни проблеми на укриване на данъци, които понякога са свързани със слаб административен капацитет. Към 10 държави членки бяха отправени специфични за страната препоръки относно тези проблеми⁷.

Засилването на борбата срещу измамите и укриването на данъци, посочени в някои специфични за всяка страна препоръки, ще повиши данъчните приходи и следователно ще подпомогне необходимите структурни реформи. Това може също да помогне на държавите членки да изпълнят други благоприятстващи растежа и свързани с данъците препоръки, включително намаляване на разходите, свързани със спазването на данъчното законодателство, за предприятията.

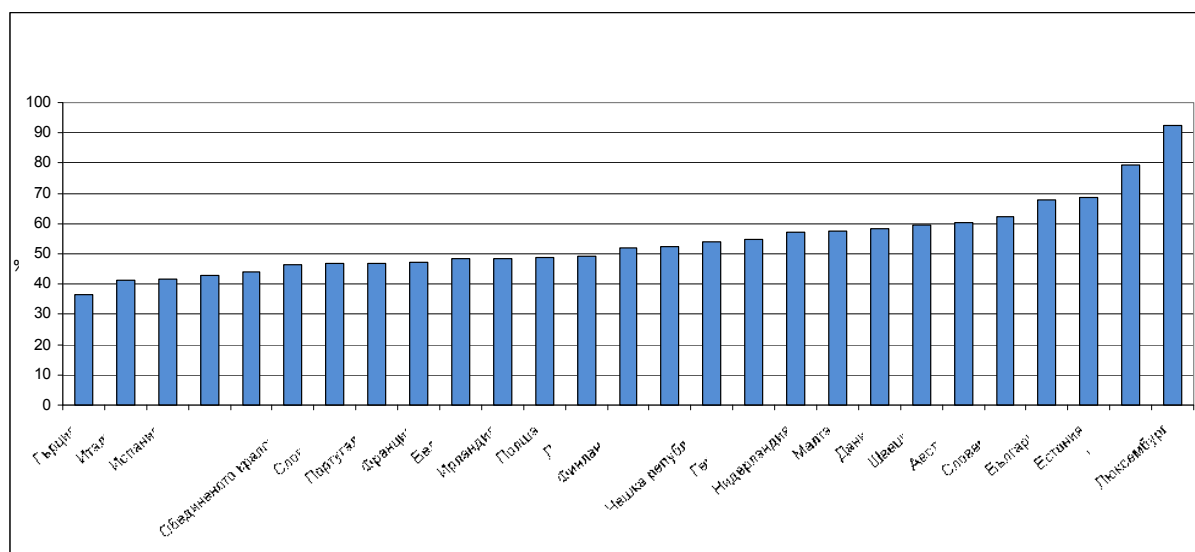
Данните за дела на приходите от ДДС в държавите членки илюстрират обхвата на несъбраните приходи. Докато намалените ставки за ДДС и освобождаванията от ДДС предоставят частично обяснение за тази разлика, това че държавите членки събират само част от теоретичните приходи от ДДС се дължи също и на укриването на данъци.

⁵ Съобщение на Комисията относно годишния обзор на растежа от 2012 г. – COM (2011) 815 окончателен от 25 ноември 2011 г. – 17229/11; Заключение на Съвета от 16 февруари 2012 г. (6353/1/12 Rev. 1)

⁶ Заключение на Съвета от 16 февруари 2012 г. (6404/1/12 Rev. 1)

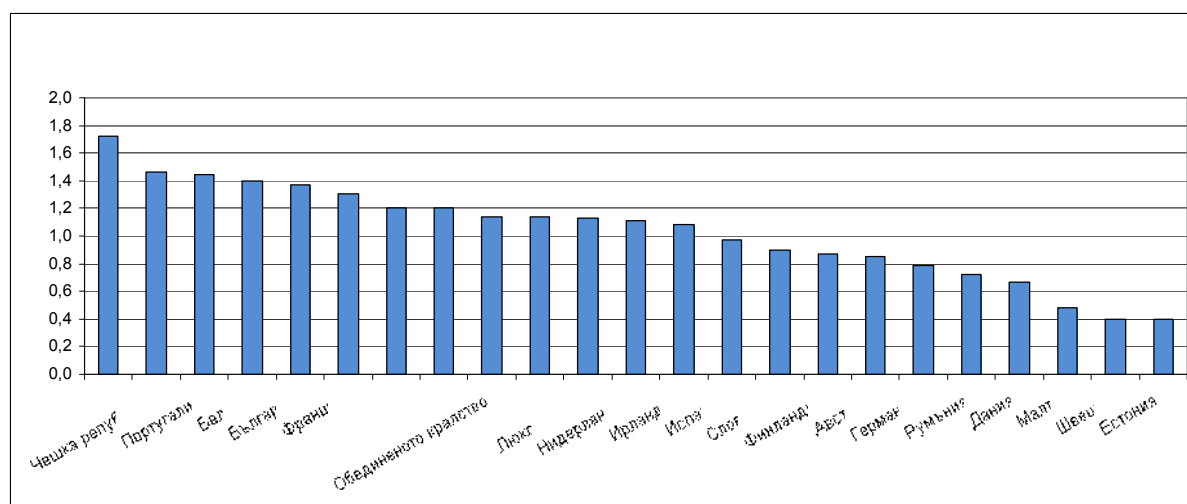
⁷ Специфични за всяка страна препоръки относно тези проблеми бяха изпратени до България, Кипър, Чешката република, Естония, Унгария, Италия, Литва, Малта, Полша, Словакия. Отбележете, че на държавите членки, които понастоящем се ползват от финансова помощ по линия на Европейския инструмент за финансова стабилност (ЕИФС), Европейския механизъм за финансово стабилизиране (ЕМФС) или в съответствие с разпоредбите на член 143 от Договора, се препоръчва да прилагат мерките, посочени в съответните решения за изпълнение и уточнени допълнително в меморандумите за разбирателство и във възможни последващи допълнения. Това се отнася за Гърция, Ирландия, Португалия и Румъния.

Фигура 2: Действителни приходи от ДДС за 2010 г. (като процент от теоретичните приходи при стандартни ставки)⁸



Затрудненията, пред които са изправени данъчните администрации, се потвърждават също така от значителните административни разходи, свързани със събирането на данъчни постъпления.

Фигура 3: Административни разходи/събиране на нетни приходи през 2009 г. (разходи в евро за приходи на стойност 100 евро)⁹



⁸ Източник: Европейска комисия; „Тенденции в данъчното облагане на Европейския съюз“, издание 2012 г.

⁹ Източник: ОИСР. В таблицата са посочени данни за 23 държави членки. Данните за Кипър, Гърция, Литва и Словакия не са налични или са в процес на валидиране.

В този контекст вече са налице конкретни програми за техническа помощ¹⁰ и Комисията приканва държавите членки да ги вземат предвид при разработването на програми за подобряване на функционирането на техните данъчни администрации, повишаване на административния капацитет и спазване на данъчното законодателство. За в бъдеще съществува необходимост от ефективен приемник на програмата „Фискалис“ за подобряване на правилното функциониране на системите за данъчно облагане на вътрешния пазар.

Комисията също така счита, че е важно да продължи да подпомага държавите членки в усилията им за установяване на слабости, присъщи на техните данъчни администрации и в борбата им срещу конкретни проблеми, да осигурява ефективен обмен на най-добри практики, а също и да разработва методологии за сравнителни оценки за оценяване на основните функции на събирането на данъчни постъпления и на проверките.

3. ПО-ДОБРО ТРАНСГРАНИЧНО СЪТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ДАНЪЧНИТЕ АДМИНИСТРАЦИИ В ЕС

Европейският интеграционен процес доведе до по-тясното интегриране на икономиките на всички държави членки при висок обем на трансгранични трансакции и намаляване на разходите и рисковете за тях. Това от своя страна доведе до допълнителни трудности за националните данъчни администрации по отношение на сътрудничеството и обмена на информация.

3.1. Най-добро използване на съществуващите правни инструменти

Трансграничното сътрудничество между данъчните администрации на държавите членки може наистина да бъде ефективно, само ако е налице взаимно доверие и солидарност между държавите членки. Само когато държавите членки са готови да си съдействат, те могат да очакват да извлекат цялостни ползи от сътрудничеството. Опитът от директивата относно данъчното облагане на доходи от спестявания¹¹ показва ползите от това сътрудничество. Средно повече от 4 милиона банкови записи се изпращат всяка година от държавите на произход към държавите на пребиваване, което представлява спестявания в размер средно от 20 милиарда евро.

През последните години бяха приети редица важни правни инструменти за административно сътрудничество за преките и за косвените данъци¹². Въпреки това

¹⁰ Решение № 1482/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2007 г. за създаване на програма на Общността за подобряване на работата на системите за данъчно облагане на вътрешния пазар (Фискалис 2013) и за отмяна на Решение № 2235/2002/ЕО (ОВ L 330, 15.12.2007 г., стр. 1.).

¹¹ Директива 2003/48/ЕО на Съвета от 3 юни 2003 г. относно данъчното облагане на доходи от спестявания под формата на лихвени плащания (ОВ L 157, 26.6.2003 г., стр. 38.).

¹² Директива 2010/24/ЕС на Съвета от 16 март 2010 г. относно взаимната помощ при събиране на вземания, свързани с данъци, такси и други мерки (ОВ L 84, 31.3.2010 г., стр. 1.). Регламент (ЕО) № 904/2010 на Съвета от 7 октомври 2010 г. относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка върху добавената стойност (ОВ L 268, 12.10.2010 г., стр. 1.). Директива 2011/16/ЕС на Съвета от 15 февруари 2011 г. относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане и за отмяна на Директива 77/799/ЕИО (ОВ L 64, 11.3.2011 г., стр. 1.); Регламент № 389/2012/ЕС на Съвета от 2 май 2012 г. относно административното сътрудничество в областта на акцизите и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2073/2004 (ОВ L 121, 8.5.2012 г., р. 1.).

тяхното ефективно и всеобхватно използване от държавите членки все още предстои да бъде постигнато.

Комисията подпомага държавите членки в усилията им, като им предоставя практическите средства и инструменти, които са им необходими, за да започнат ефективно административно сътрудничество. Комисията вече е разработила електронни формати за обмен на информация, като постоянно трябва да бъдат актуализирани и разширявани сигурни канали за комуникация, за да бъдат обхванати и други видове приходи. Комисията ще наблюдава отблизо правилното прилагане от страна на всички държави членки на съвместно приети правила и процедури.

3.2. По-нататъшни конкретни начини за засилване на сътрудничеството

3.2.1. Укрепване на съществуващите инструменти

На 13 ноември 2008 г. Комисията прие предложение за изменение на директивата относно данъчното облагане на доходи от спестявани с цел преодоляване на съществуващите пропуски и по-добро предотвратяване на укриването на данъци. Два важни установени пропуска бяха използването на посреднически структури, които не подлежат на данъчно облагане, за прикриване на действителния притежател на доход и използването на иновационни финансови инструменти и други продукти (т.е. структурирани продукти за частни клиенти и застрахователни договори), които не са обхванати от директивата.

При второто преразглеждане на директивата относно данъчното облагане на доходи от спестявани бе потвърдено широкото използване на офшорни структури, неподлежащи на данъчно облагане, които посредничат между платеща и крайния бенефициер с цел да се прикрие действителният притежател на доход: 35 % от небанковите влогове в държавите членки (65 % за влогове в държави, страни по споразумения за данъчно облагане на доходи от спестявания) са притежание на структури, намиращи се под офшорни юрисдикции. Преразглеждането също така разкри, че пазарът за структурирани финансови продукти (767,3 млрд. евро понастоящем дължими суми от продажби) е нараствал годишно средно с повече от 30 % през последните години. Държавите членки се съгласиха по същество за съдържанието на предложението за изменение, а сега е изключително важно тези изменения да бъдат приети без забавяне. ЕС трябва да покаже своята способност да разреши тези проблеми, което ще го постави в по-силна позиция, за да изиска равностойни подобрения от други държави.

3.2.2. Подобряване на обмена на информация

Обменът на информация предоставя на данъчните администрации безценни данни относно доходите и активите на техните данъкоплатци, които могат да бъдат особено полезни за целите на анализа на риска и които могат да послужат като стимул за доброволно спазване на данъчното законодателство. Използването на автоматичен обмен на информация следва да бъде насърчавано в областите, в които е най-полезно. Комисията разработи компютъризирани формати за доходите от спестявания и в момента разработва нови формати за доходи, обхванати от Директива 2011/16 с цел внедряване на сигурен и засилен автоматичен обмен на информация в рамките на ЕС. ЕС има ключова роля за насърчаването на своя стандарт за автоматичен обмен на информация, за да се подпомогне разработването на международни стандарти за прозрачност и обмен на информация по данъчни въпроси.

С оглед да се гарантира, че обменената информация може да бъде използвана веднага, от съществено значение е да се подобри идентифицирането на данъкоплатците. Опитът на държавите членки показва, че информацията може да бъде съпоставена много по-добре, когато е съобщен данъчният идентификационен номер (TIN) и той бъде използван като единен идентификатор. Следователно Комисията ще извърши оценка на въздействието с цел да предложи, където е целесъобразно, европейски данъчен идентификационен номер за всеки данъкоплатец, който извършва трансгранична дейност. На всяка държава членка следва да се предостави пряк достъп до съответните области от националните бази данни на другите държави членки, както и да се разшири обхватът на автоматизирания достъп в областта на ДДС.

3.2.3. Справяне с тенденции и механизми за данъчни измами и укриване на данъци

От съществено значение е да бъдат разработени и споделяни инструменти, системи и методи на работа, с които се откриват тенденции и механизми за данъчни измами и укриване на данъци, както и отделни трансгранични данъчни нарушители. За да постигне тази цел, Комисията ще продължи работата по бързото разширяване на обхвата на EUROFISC и на своята система за ранно предупреждение в областта на прякото данъчно облагане и по подобряването на техниките за управление на риска. Комисията също така ще предложи механизъм за бързо реагиране в случаи на измами с ДДС.

Комисията се стреми също така да разработи стратегия за справяне с агресивното данъчно планиране. Тя ще проучи начини за подобряване на достъпа до информация относно паричните потоци, като направи по-лесно проследяването на значителни плащания, извършени чрез офшорни банкови сметки. Следва да се разгледа въпросът за създаване, в рамките на ЕС, на екипи от одитори, които да работят в областта на трансграничните данъчни измами. Следва да бъде насърчено извършването на повече редовни съвместни одити чрез широко използване на съществуващите правни разпоредби относно едновременните проверки и присъствието на длъжностни лица от една държава членка в друга държава членка¹³.

3.2.4. Осигуряване на високи нива на спазване на данъчното законодателство от страна на данъкоплатците

Подобряването на нивото на спазване на данъчното законодателство от страна на данъкоплатците¹⁴ е важен елемент от една ефективна стратегия за борба с данъчните измами и укриването на данъци. За да се повиши спазването на законодателството както при национални, така и при трансгранични ситуации, данъкоплатците трябва да бъдат по-добре информирани относно данъчните правила в ЕС и в държавите членки. Инструменти като единен уебпортал по данъчни въпроси за всички данъци и данъкоплатци и „обслужване на едно гише“ за чуждестранни данъкоплатци в държавите членки биха улеснили съответния данъкоплатец при изпълнението на неговите данъчни задължения. В областта на ДДС Комисията изготвя платформа за диалог, т.нар. „форум за ДДС в ЕС“, в който участват данъчни органи и представители

¹³ Член 7 от Директива 2010/24/ЕС; Членове 28, 29 и 30 от Регламент № 904/2010/ЕС; Членове 11 и 12 от Директива 2011/16/ЕС; Членове 12 и 13 от Регламент № 389/2012/ЕС.

¹⁴ Спазването на данъчното законодателство представлява степента, до която даден данъкоплатец спазва (или не спазва) данъчните правила на своята държава, например като декларира доход, попълва данъчна декларация и плаща дължимите данъци своевременно.

на бизнеса. Този форум ще създаде условията за по-безпроблемно функциониране на настоящата система на ДДС, като се цели повишаването на степента на доброволно спазване на данъчното законодателство.

Спазването от страна на данъкоплатците на данъчното законодателство може да бъде насърчено по различни начини. Един начин за повишаване на степента на спазване на данъчното законодателство е да бъдат намалени разходите и сложността, за да бъдат улеснени данъкоплатците. Административните разходи за предприятията за спазване на данъчното законодателство са различни в отделните държави членки. Тъй като тежестта, свързана с времето и разходите, необходими за спазване на данъчното законодателство, е непропорционално по-голяма за малките предприятия, намаляването на административните усложнения и по-широкото използване на онлайн средства ще подпомогнат събирането на данъчни постъпления и ще подобрят конкурентоспособността на европейските предприятия.

Данъчните администрации следва да разгледат допълването на подхода им за контрол с подход, ориентиран към услугите. Те биха могли също така да разработят мотивиращи стимули под формата на програми за доброволно деклариране и да насърчат своите данъкоплатци да коригират спонтанно своите грешки. В духа на корпоративната социална отговорност¹⁵ Комисията ще изготви харта на данъкоплатеца.

В един глобализиран свят, в който неспазването от страна на данъкоплатците на данъчното законодателство може да увеличи рисковете те да бъдат заловени и наказани в рамките на различни юрисдикции, е целесъобразно да се предвидят общи минимални правила срещу данъчните измами и укриването на данъци по отношение на някои видове данъчни нарушения, както и административни или наказателни санкции. Борбата срещу измамите е един от приоритетните сектори, посочени в Съобщението на Комисията, озаглавено „Към политика на ЕС в областта на наказателното право“¹⁶. Комисията ще предложи правила за засилване на борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС, посредством наказателното право.

3.2.5. Засилване на управлението в областта на данъчното облагане

Данъкоплатец, който извършва измами с ДДС, често укрива и корпоративни или подоходни данъци, и обратно. Следователно е от основно значение подходът между преките и косвените данъци да бъде по-съгласуван. Без да се пренебрегват особеностите на различните данъци, вдъхновение трябва да се черпи от различните механизми и методи на работа в съответните области с цел повишаване на ефективността на борбата срещу данъчните измами във всички сфери.

Следва да се насърчи по-голямо сближаване на инструменти и системи в областите на прякото и косвеното данъчно облагане, например чрез осигуряване на еднакъв формат за общите части на формулярите. В средносрочен план Комисията ще обмисли правен инструмент за административно сътрудничество за всички видове данъци, за да се осигури пълно интегриране и съгласуваност на механизмите за сътрудничество.

Тъй като данъчните измами често са свързвани с други форми на престъпна дейност, е важно да се засили сътрудничеството между данъчните администрации и други органи,

¹⁵ Съобщение за обновена стратегия на ЕС за периода 2011—2014 г. за корпоративна социална отговорност – COM (2011) 681 окончателен от 25.10.2011 г.

¹⁶ COM (2011) 573 окончателен от 20.9.2011 г.

по-специално тези, които работят в областта на борбата с изпирането на пари, социалната сигурност и съдебните органи, както на национално, така и на международно ниво. На национално ниво е необходимо да се осигури задоволително равнище на сътрудничество между правоприлагащите служби не само по отношение на данъчните измами и укриването на данъци, но също така и на свързаните с данъци престъпления¹⁷¹⁸. Сътрудничеството в областта на престъпления, свързани с ДДС, може да бъде осигурено също така и чрез Европол¹⁹. Комисията може да улесни координирането в съответните области чрез съвместно използване на съществуващите си програми и техните приемници.

4. ПОСЛЕДОВАТЕЛНА ПОЛИТИКА СПРЯМО ТРЕТИ ДЪРЖАВИ

ЕС има ясна и последователна политика по отношение на принципите за добро управление в областта на данъчното облагане (прозрачност, обмен на информация и лоялна данъчна конкуренция), но трябва да гарантира, че тези принципи се насърчават по по-последователен начин, не само в рамките на ЕС, но и в трети държави.

4.1. Осигуряване на прилагането на равностойни стандарти от трети държави

Ефективното и безпроблемно прилагане на разширени мерки относно данъчното облагане на спестяванията на равнище на ЕС би могло да се възползва от засилване на съществуващите равностойни мерки с важни партньори на ЕС.

Добре известни и препоръчвани финансови центрове със стриктно законодателство в областта на банковата тайна продължават да доминират на международния трансграничен пазар на влогове. Само на Каймановите острови и в Швейцария влоговете от небанкови финансови институции са в размер на 1 352 млрд. USD, което представлява почти 20 % от всички световни влогове от небанкови финансови институции .

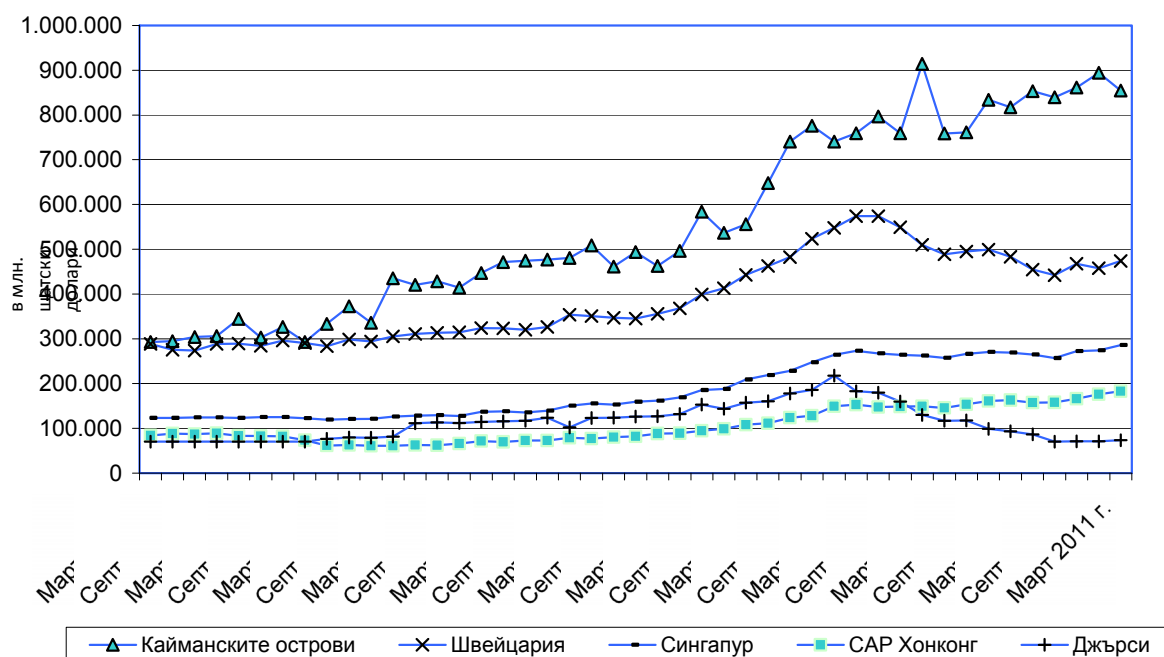
Фигура 4 Тенденции по отношение на чуждестранните небанкови влогове в банки в подобрани големи финансови центрове извън ЕС (в милиони долари)²⁰

¹⁷ Изпиране на пари, финансиране на тероризма и престъпни схеми, свързани с измами с т.нар. „липсващ търговец“ (Missing Trader Intra-Community fraud MTIC), включително измами от верижен тип, свързани с ДДС, и престъпни инвестиции в схемата на ЕС за търговия с емисии.

¹⁸ В преразгледаните стандарти на Специалната група за финансови действия (FATF), приети през февруари 2012 г., данъчното престъпление беше добавено като основен състав спрямо престъпления като изпиране на пари и финансиране на тероризма.

¹⁹ Европол позволява откриването на организаторите на данъчни престъпления и разбиването на престъпни мрежи.

²⁰ Източник: обществено достъпни агрегирани данни на Банката за международни разплащания (БМР)



Съответно Съветът следва бързо да предостави мандат на Комисията и да я подкрепи при договарянето на изменения на съществуващите споразумения на ЕС за данъчно облагане на доходи от спестявания, сключени с Андора, Лихтенщайн, Монако, Сан Марино и Швейцария. Привеждането в съответствие на тези споразумения с новите стандарти, приложими в ЕС, и произтичащи от предстоящите изменения на директивата относно данъчното облагане на доходи от спестявания, ще позволи постигането на допълнителен напредък по отношение на разработването на равностойни мерки с тези юрисдикции. Подобна стъпка следва да бъде направена за актуализиране на споразумения за данъчно облагане на доходи от спестявания със съответните зависими или асоциирани територии. Следва да се обърне внимание на промените в международен план по отношение на финансовите центрове по света.

Всички тези мерки, взети заедно, значително ще подобрят способността на държавите членки да събират данъчни постъпления върху доходите от инвестиции на съответните им граждани. Неотдавнашни двустранни споразумения между Обединеното кралство и Германия с Швейцария дават представа за размера на необлаганите с данъци активи, държани в Швейцария. Това доведе до предварителни плащания по тези споразумения в размер на 500 милиона швейцарски франка за Обединеното кралство и на 2 милиарда швейцарски франка за Германия. Действителните плащания за корекция се очакват да надхвърлят 1,3 милиарда швейцарски франка за Обединеното кралство и 4 милиарда швейцарски франка за Германия. Обединеното кралство очаква общи доходи от 4—7 милиарда британски лири от плащането за корекция. Тези цифри дават представа за мащаба на проблема за ЕС като цяло.

Констатациите от второто преразглеждане на директивата относно данъчното облагане на доходи от спестявания показват, че подобряването на съществуващите споразумения в съответствие с предложените изменения на директивата, биха направили възможно включването на паричните средства, държани в доверителни сметки. Това са сметки, в които инвестиционната банка внася повторно парични средства на свое име в друга юрисдикция. В случая с Швейцария средствата, държани в доверителни сметки,

представляват 4,5 пъти повече от паричните средства, притежавани директно от такива инвеститори.

4.2. Насърчаване на стандартите на ЕС на международно равнище

Важно е да се осигури по-добра съгласуваност между политиките на ЕС като цяло, така че партньорите на ЕС в рамките на международни споразумения за търговия и сътрудничество да се ангажират с принципите на доброто управление в областта на данъчното облагане в съответствие със заключенията на Съвета от 2008 г.²¹. Тези принципи следва да продължат да бъде включвани във всички съответни споразумения на равнище на ЕС с трети държави, както и да бъдат насърчавани посредством стимули в областта на сътрудничеството за развитие, както се посочва в Съобщението от 2009 г., озаглавено „За насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане“²² и Съобщението от 2010 г., озаглавено „Данъчно облагане и развитие — Сътрудничество с развиващите се държави за насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане“²³.

Съветът следва също така бързо да одобри проекта за споразумение между ЕС и Лихтенщайн за борба с измамите и за сътрудничество в областта на данъчното облагане и да предостави мандат на Комисията да започне подобни преговори с Андора, Монако, Сан Марино и Швейцария. В допълнение, следва да се проучат възможностите за сключване на многостранни споразумения за административно сътрудничество в областта на косвеното данъчно облагане с трети държави, както и за участието на трети държави в паралелни проверки.

Последните развития на международно равнище по отношение *Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)* на САЩ откриват нови перспективи за укрепване на автоматичния обмен на информация между държавите членки и трети държави, като по този начин се подобри прозрачността на глобално равнище.

Накрая, сътрудничеството с други международни организации следва да бъде подобро с оглед насърчаване на общите интереси и за избягване на припокривания и създаване на полезни взаимодействия в полза на финансовите институции и данъчните администрации²⁴. Държавите членки следва да могат да ползват единен набор от инструменти както в ЕС, така и в отношенията си с трети държави. За тази цел Комисията насърчава усъвършенствани практически инструменти на ЕС (включително в електронен формат), с оглед на гарантиране на тяхното използване от държави извън ЕС, по-специално в отношенията им с държави — членки на ЕС.

²¹ Заключения от заседанието на Съвета в състав ЕКОФИН от 14 май 2008 г. (съобщение за медиите 8850/08)

²² COM (2009) 201 окончателен от 28.4.2009 г.

²³ COM (2010) 163 окончателен от 21.4.2010 г.

²⁴ ЕС участва активно в рамките на други международни форуми като ОИСР, Международната организация за данъчната администрация (International Organisation for Tax Administration (IOTA)), Междоамериканския център за данъчни администрации (Inter American Center of Tax Administrations (CIAT)), Международния диалог за данъците (МДД), неофициалната платформа International Tax Compact (ITC) и Африканския форум за данъчна администрация (African Tax Administration Forum (ATAF)).

4.3. Начин за справяне със зоните от тип „данъчен рай“ и агресивното данъчно планиране

Зоните от тип „данъчен рай“, също наричани понякога отказващи съдействие юрисдикции, обикновено се считат за юрисдикции, които могат да финансират своите обществени услуги, без да облагат с данъци доходите или с много слабо данъчно облагане, и се предлагат като места, където чужденците могат да избегнат данъчното облагане, наложено в държавата им на пребиваване. ОИСР определи три типични особености, които характеризират зоните от тип „данъчен рай“: i) липса на ефективен обмен на информация, ii) липса на прозрачност, и iii) липса на изискване за значителни дейности. Освен това тези зони често предлагат преференциално третиране по отношение на данъчното облагане за чуждестранни лица с цел привличане на инвестиции от други държави. Поради това зоните от тип „данъчен рай“ се конкурират нелоялно и затрудняват другите държави, които желаят да наложат справедливо данъчно облагане на своите граждани.

Понастоящем се работи усилено за отстраняване на много от вредните характеристики на зоните от тип „данъчен рай“. Беше постигнат важен напредък чрез почти универсалното приемане на стриктни правила за обмен на информация при поискване и прозрачност след успешното възобновяване на Глобалния форум на ОИСР за прозрачност и обмен на информация за данъчни цели. Въпреки че много от бившите зони от тип „данъчен рай“ поеха ангажимент за спазване на тези принципи, самото изпълнение на практика на тези ангажименти се проверява понастоящем. Освен това Форумът не разглежда въпроса за справедлива данъчна конкуренция — принцип, към който ЕС се придържа на територията си чрез Кодекса на поведение относно облагането на бизнеса²⁵. Насърчаването на подобна концепция спрямо трети държави е от значение както за ОИСР, така и за ЕС.

Зоните от тип „данъчен рай“ продължават потенциално да вредят на интересите на държавите членки. Тежестта от допълнителните разходи за спазване на изискванията, дължащи се на некоординирани действия на държавите членки за защита на данъчната им основа, се поема от всички данъкоплатци. По същия начин когато данъчните приходи се губят, тъй като данъчната основа се пренасочва към зони от тип „данъчен рай“, повишаването на данъчните ставки за компенсиране на свиването на данъчната основа се поема от всички данъкоплатци.

По отношение на конкретни въпроси, свързани със зоните от тип „данъчен рай“, целта на Комисията е да допринесе за лоялна и добра данъчна среда в ЕС (за държавите членки, данъкоплатците и инвеститорите), като проблемът със свиването на данъчната основа е разрешен по ефективен начин (в рамките на ЕС и по отношение на трети държави). Важно е действията, предприети от трети държави, да не компрометират произтичащите от това ползи. За постигането на това в момента се разглеждат възможни отговори на политиката с цел представянето на план за действие към края на тази година. Целта е да се създаде набор от мерки, процедури и инструменти за координирани действия. Това може да включва съвкупност от защитни мерки или санкции срещу държавите, които извършват нелоялна данъчна конкуренция, и стимули за такива държави за прекратяване на подобни практики. Ще се обърне внимание на

²⁵ Заключение от заседанието на Съвета в състав ЕКОФИН от 1 декември 1997 г. относно данъчната политика (ОВ С 2, 6.1.1998 г., стр. 1.).

координираните мерки. Съобщението също така ще разгледа въпроси, свързани с агресивното данъчно планиране.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Налице е ясна политическа воля, която държавните и правителствените ръководители изразиха на 2 март 2012 г., за определяне на приоритетни конкретни действия за борба с данъчните измами и укриването на данъци. Понастоящем тя трябва да се превърне в конкретни действия. Настоящото съобщение е първият отговор на искането на Европейския съвет, като в него са очертани различните равнища, на които е необходимо да се предприемат действия, и са предвидени общи насоки по въпроси, които заслужават допълнително разглеждане. Комисията се надява да постигне напредък по тези дискусии както на ниво Съвет, така и чрез Групата за данъчна политика²⁶. Първа стъпка в тази посока ще бъде бързото приемане на преразгледаната директива относно данъчното облагане на доходи от спестявания и постигането на незабавно съгласие за предоставяне на Комисията на мандат за водене на преговори.

В процеса на европейския семестър се предоставя идеална възможност да се проучат данъчните въпроси в цялостния контекст на икономическото развитие на ЕС и за интегриране на данъчната политика в усилията за растеж. Комисията ще продължи своите усилия в подкрепа на стратегиите на държавите членки за консолидация и растеж.

Преди края на 2012 г. Комисията възнамерява да представи план за действие, основан на пропорционална оценка на въздействието, в който ще бъдат посочени конкретни мерки, които биха могли да бъдат разработени бързо, ако им бъде даден подходящ политически приоритет. Представянето на този план е предвидено заедно с инициативата относно зоните от тип „данъчен рай“ и агресивното данъчно планиране. В плана за действие ще бъдат определени конкретни стъпки за подобряване на административното сътрудничество и ще бъде подпомогнато развитието на съществуващата политика за добро управление, по-обширни въпроси, свързани с взаимодействията със зоните от тип „данъчен рай“ и справянето с агресивното данъчно планиране и други аспекти, включително престъпления, свързани с данъци.

²⁶

Групата за данъчна политика е постоянна група на високо равнище, създадена през 1996 г., за стратегическо и задълбочено обсъждане по въпросите на данъчната политика на европейско равнище, председателствана от комисаря, който отговаря за данъчното облагане.